

VU Research Portal

De rol van de wetgevingsjurist

van Ommeren, F.J.

published in

RegelMaat

2020

DOI (link to publisher)

[10.5553/RM/0920055X2020035004001](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035004001)

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Ommeren, F. J. (2020). De rol van de wetgevingsjurist. *RegelMaat*, 35(4), 211-214.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035004001>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

REDACTIONEEL

De rol van de wetgevingsjurist

F.J. van Ommeren

Inleiding

De rol van de wetgevingsjurist is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. Had hij vroeger, ik chargeer een beetje, alle tijd van de wereld om een wetsvoorstel te maken, nu zit het hele voorbereidingsproces in een strak keurslijf, waarop een enorme tijdsdruk staat. Vroeger, in mijn tijd op het Ministerie van Justitie, werden er nog grappen gemaakt over de raadadviseurs, uit toen al lang vervlogen tijden, die aan de minister vertelden dat hij later nog maar eens terug moest komen.¹

Dat proces van verandering heeft zich inmiddels stevig voortgezet en verbreed. Het is bepaald niet alleen de tijdsdruk die is toegenomen. Het aantal wetgevingsjuristen is aanzienlijk gegroeid en dat maakt dat zij ook onderling meer dienen samen te werken, wil er sprake zijn van een coherente en consistente aanpak. Dat alles vraagt om beleid, meer precies: algemeen wetgevingsbeleid, en dat beleid is er dan dus ook.

Behalve tijdsdruk en kwantitatieve groei hebben zich ook tal van andere ontwikkelingen voorgedaan. Een heel belangrijke is dat het vak of ambacht van wetgevingsjurist voor een groot deel teamwork inhoudt. De tijd van de individuele studeerkamergeleerde die in zijn eentje ongestoord een wet zat te schrijven, ligt immers al lang achter ons. Het teamwork vindt ook niet meer alleen plaats tussen enkele directe collega's. De samenwerking moet gestalte krijgen met de beleidsdirecties en met het veld, of moet in Europese of internationale gremia worden afgestemd.

Een belangrijke ontwikkeling is verder dat rechtsgeleerdheid al heel lang niet meer een doorslaggevende discipline is in de rijksdienst. Ondanks de groei van het aantal wetgevingsjuristen voert het juridische denkkader niet meer de boventoon.² De economische rationaliteit drukt een zware stempel op vrijwel al het beleid. En onderschat ook de betekenis van de sociaalwetenschappelijke en technische disciplines niet. Wetgeving moet zo veel mogelijk *evidence-based* zijn. Dit vergroot de noodzaak tot samenwerking.

1 Zoals verwoord door W. Duk, *Eindverslag*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2007, p. 377 e.v. Zie ook C. Fasseur, *Dubbelspoor*, Amsterdam: Balans 2016, hoofdstuk 4.

2 Vgl. M. Bovens, 'Het gezag van de juristen; een empirische verkenning', in: *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, (preadviezen NJV 2020), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 35 e.v.

Rechtsrelativering en rechtsverabsolutering

Vrij algemeen worden de juristen in de rijksdienst, en zeker de wetgevingsjuristen, neergezet als de hoeders van de rechtsstatelijke waarden. Juristen staan voor de belangen van het recht en de rol van de rechtsstaat. Van Lochem heeft daar – onder de titel ‘Rechtsrelativering’ – een zeer lezenwaardige dissertatie aan gewijd.³ Hij maakt zich zorgen over de verminderende betekenis van het recht. Die zorgen zijn herkenbaar. In het overheidsbeleid dreigen de rechtsstatelijke waarden en de rol van het recht helaas nogal eens ondergesneeuwd te raken. Het rechtsstatelijk bewustzijn kan zeker groter.⁴ Zonder twijfel doen de juristen veel meer dan het bewaken van rechtsstatelijke waarden, maar het is onmiskenbaar zo dat als er een groep ambtenaren is die hiervoor staat, dat de juristen zijn. Het is evenwel de vraag of het niet te beperkt is die hoedende rol vrijwel uitsluitend bij de juristen neer te leggen. Zou de rechtsstaat niet veel meer tussen de oren van alle ambtenaren en politici moeten zitten?

Er doet zich trouwens ook een ander, daaraan tegenovergesteld verschijnsel voor, waaraan vreemd genoeg veel minder aandacht wordt besteed. Dat verschijnsel staat (nog) niet bekend onder een mooi ingeburgerd woord, onder één pakkende frase. Ik zou het bij gebrek aan een andere term *rechtsverabsolutering* willen noemen. Daarmee doel ik op de neiging – vooral bij niet-juristen of juristen die wat verder van het juridische metier zijn komen af te staan – om het recht juist strenger uit te leggen dan nodig is, uit angst om het anders verkeerd te doen. Dat is een neiging die eveneens valt waar te nemen, zeker ook in de ambtenarij. Het lijkt mij dat juist de jurist in staat zou moeten zijn om daartegen op te treden. Hij zou de aangewezen persoon moeten zijn om de juiste balans te bepalen tussen rechtsrelativering en rechtsverabsolutering.

Meedenken en tegenspreken

Als recht en beleid worden geïntegreerd, heeft dat consequenties voor de rol van de wetgevingsjurist. Die is bepaald niet de zogenaamde ‘neezegger in vaste dienst’, maar een meedenker in het grotere geheel. Ik denk dat dat goed is. Die rol schept ook meer vertrouwen, onderling, tussen wetgeving en beleid en ook voor de bewindspersonen.

Een meedenker is geen jaknikker. De wetgevingsjurist moet wel staan voor de waarden die aan hem zijn toevertrouwd. Van oud-minister Jo Ritzen is de bekende uitspraak: ‘Ambtenaren moeten binnen je werkkamer maximaal brutaal zijn en daarbuiten maximaal loyaal.’⁵ De strekking van die uitspraak is duidelijk. Ik zou hem echter niet te letterlijk willen nemen. Tegenspreken is een kunst.⁶ Echt brutaal zijn is niet de goede aanpak. Maar wijzen op een andere kant van bepaalde ideeën of voorstellen mag en moet zeker wel. Dat kan ook met een

3 P.J.P.M. van Lochem, *Rechtsrelativering. Een verkenning op het terrein van overheidshandelen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

4 Zie ook het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, Den Haag 2020. Vgl. in deze aflevering ook de bijdrage van R.A.J. van Gestel, ‘De rechtsstaat in discussie’.

5 J. Ritzen, *De minister. Een handboek*, Amsterdam: Bert Bakker 1998, p. 59.

6 M. Frequin, *Ja minister - nee minister*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, p. 57.

zekere trots, passie en overtuiging. Het recht staat ergens voor. De wetgevingsjurist hoeft zich dus ook weer niet te bescheiden op te stellen. Dat is echter wel iets anders dan zeggen dat de minister geduld moet hebben en later nog maar eens moet terugkomen ...

De tijden zijn voor de wetgevingsjurist dus echt veranderd. Dat roept veel vragen op, waarvan er een aantal in deze aflevering van *RegelMaat* aan de orde komt. De centrale vraag is wat deze veranderingen voor de rol van de wetgevingsjurist betekenen. Hoe verhouden de wetgevingsafdelingen zich tot deze beleidsontwikkelingen? Moet de wetgevingsjurist inderdaad proberen mee te doen met het beleid om uiteindelijk goede wetgeving te kunnen krijgen? Moet de wetgevingsjurist dan ook zelf contact met het veld onderhouden? En wat is zo bezien de juiste rolverdeling tussen wetgevingsjurist, beleidsmedewerker, uitvoerder en handhaver? En dan is er zoals gezegd de verhouding van de wetgevingsjurist tot de bewindspersoon: waar eindigt de rol van kritisch bewaker van de juridische rationaliteit ten opzichte van de politieke rationaliteit en begint de loyaliteit, en andersom? En hoe moet de wetgevingsjurist omgaan met de toenemende druk van bewindslieden om planningen in te korten en flexibiliteit te bieden? En wat betekent dit alles voor de functie en voor het competentieprofiel waarover de wetgevingsjurist dient te beschikken?

Bijdragen

Dit redactioneel opende met een korte terugblik. Dat is geen toeval. Ook deze aflevering beginnen we met een bijdrage waarin wordt teruggekeken. Zij is van de hand van *Thom de Graaf*, vicepresident van de Raad van State. Hij verhuult zijn achtergrond als overheidsjurist niet en refereert aan zijn verhouding, als toenmalig ambtenaar, tot de Minister van Binnenlandse Zaken, om vervolgens in te gaan op de betekenis van de sterke terugloop van het aantal juristen, niet alleen in de rijkdienst, maar ook in het parlement. De Graaf schrijft over de overheidsjurist, maar veel, zo niet alles, van wat hij zegt geldt zeker ook voor de wetgevingsjurist. Uiteindelijk is een wetgevingsjurist niets anders dan een overheidsjurist met een specifieke taak. (Al is het ook zo dat, opmerkelijk genoeg, de term ‘overheidsjurist’ soms wordt gereserveerd voor de juristen in overheidsdienst die juist niet het vak van wetgevingsjurist beoefenen.)

In de volgende bijdrage ligt de blik meer op de toekomst. *Hanneke Schipper-Spanninga* en *Gerine Visser*, respectievelijk directeur en directiesecretaris Constitutionele Zaken en Wetgeving bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nemen ons mee naar de rol van de wetgevingsjurist in het politiek-bestuurlijke domein. Zij vragen in het bijzonder aandacht voor de zogeheten ‘Ontwikkelagenda voor de juridische functie’. Deze agenda bevat een aantal actielijnen voor de verdere ontwikkeling van de juridische functie binnen het Rijk. De auteurs achten het onontbeerlijk dat het wetgevingswerk in een aparte directie of afdeling is ondergebracht en bepleiten intensieve samenwerking met beleids- en uitvoeringsorganisaties, ook in multidisciplinaire teams. Zij treden

dan ook in discussie met literatuur waarin wordt gevreesd dat het verlagen van de schotten tussen afdelingen binnen ministeries zal leiden tot een versterkte instrumentalistische kijk op het recht. Zij plaatsen daartegenover de krachtige juridische medewerker die de juridische kernwaarden aansprekend voor het voetlicht kan brengen.

Komen de eerste twee bijdragen uit de praktijk, de derde bijdrage heeft een meer wetenschappelijk perspectief. Zij is geschreven door *Wubbo Wierenga*, die voor zijn proefschrift onderzoek doet naar positiekeuzes van overheidsjuristen. Overheidsjuristen – met inbegrip van de wetgevingsjuristen – werken vrijwel voortdurend in het spanningsveld tussen rechtsstatelijke waarden en politiek-bestuurlijke wensen. De auteur benadert dit spanningsveld vanuit een bestuurskundige invalshoek en probeert zich te onthouden van normatieve uitspraken. Hij is op zoek naar een verklaring voor de manier waarop overheidsjuristen met dit spanningsveld omgaan, en wil weten hoe op dat spanningsveld kan worden gestuurd. Vanuit deze invalshoek besteedt hij aandacht aan de feitelijke verhouding tussen de overheidsjurist en zijn niet-juridische collega's. Hij onderscheidt daarbij verschillende soorten van, wat hij noemt, 'positiekeuzeruimten' en kijkt naar de veranderingen in positiekeuzeruimte die plaats kunnen vinden.

Het springt in het oog dat in alle bijdragen gepleit wordt voor, dan wel uitgegaan wordt van, vroege(re) betrokkenheid van de jurist: de jurist moet niet pas aan het einde van het proces worden ingeschakeld, maar van meet af aan betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling. Dat is – terecht – een veelgehoord geluid. Het zou mooi zijn als de genoemde Ontwikkelagenda een voorziening zou bevatten om daarvan meer werk te maken. Ook de positiekeuzeruimtenbenadering zou wellicht meer inzichtelijk kunnen maken wat die vroege betrokkenheid voor de wetgevingsjurist én diens collega niet-jurist daadwerkelijk betekent. Het laatste woord is hierover bepaald nog niet gezegd.

Ten slotte zij de aandacht gevestigd op een bijdrage van *Lester von Meijenfeldt*, die buiten dit thema valt, maar voor iedere wetgevingsambtenaar ongetwijfeld zeer boeiend zal zijn: een analyse van de wetgevingsadviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens, die zij de eerste twee jaar onder de Algemene verordening gegevensbescherming heeft uitgebracht. Daarvan valt veel te leren over de verwachtingen die de Autoriteit Persoonsgegevens van de wetgever heeft.